

Santiago, veintiséis de octubre de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción del fundamento trigésimo cuarto, que se elimina.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

Primero: Que apelan en estos autos Rol N° 39.587-2020 la Asociación Nacional de Revisores Independientes A.G., Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA, Eurocorp Dos S.A., Inmobiliaria Nogales SpA, Inmobiliaria Ecuador Origen S.A., Inmobiliaria Ecuador S.A., Constructora Alonso de Córdova Limitada, Inmobilia S.A., además de los diez revisores independientes individualizados en autos; y Constructora Ingevec S.A., Euro Constructora SpA, Inmobiliaria Placilla SpA e Inmobiliaria Placilla 2017 S.A., de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de nueve de marzo de dos mil veinte, que rechazó los recursos de protección acumulados.

Segundo: Que los sentenciadores desestimaron los recursos, por estimar que lo pretendido por los actores es que se deje sin efecto el Dictamen N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República y/o se limiten sus efectos, obteniendo así un pronunciamiento judicial respecto de la legalidad de los permisos de edificación otorgados por la Dirección de Obras (DOM) de la Municipalidad de Estación Central, relativos a



anteproyectos aprobados antes del 16 de mayo de 2016, fecha esta última de dictación de la Circular N° 203 (DDU 313) de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, respecto de edificaciones que consideraron el sistema de agrupamiento continuo; cuestión que, precisamente, se encuentra pendiente de resolución, toda vez que en virtud de las instrucciones emanadas del acto impugnado, la Dirección de Obras del señalado Municipio ha iniciado sendos procesos de invalidación conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, decretándose la invalidación en cinco casos, y otros tres pendientes de fallo en la Corte de Apelaciones de Santiago por reclamo de ilegalidad conforme al artículo 151 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En consecuencia, razonan los falladores, existen procesos administrativos no afinados y jurisdiccionales pendientes, en los cuales las partes, terceros e interesados pueden hacer valer sus derechos y pretensiones, circunstancia que impide tachar de ilegal o arbitrario al dictamen emanado del órgano de control.

Respecto del recurso interpuesto por diez revisores independientes y por la Asociación Nacional de Revisores Independientes A.G. (Rol N° 88.219-2019), señalaron que la Ley N° 20.071 que Crea y Regula el Registro Nacional de Revisores Independientes de Obras de Edificación, en su



Título IV, artículo 10 y siguientes, detalla el Procedimiento Sancionatorio, siendo la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región en que se cometió la infracción el órgano competente para conocer y resolver de dicho procedimiento. Además, se contempla como vía de impugnación de la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio, el recurso de apelación ante la Comisión de Apelaciones del Registro. De lo expuesto, se concluye que los recurrentes cuentan con un procedimiento especial en el que pueden hacer valer sus derechos, lo que impide sostener que a su respecto el acto recurrido haya provocado privación, perturbación o amenaza de las garantías constitucionales invocadas y obsta, asimismo, a que el recurso de protección pueda ser acogido. Que, sin perjuicio de lo anterior, las consecuencias que en el mercado inmobiliario pudiera tener el Dictamen recurrido y los eventuales efectos en la actividad profesional de los recurrentes, son materias que exceden la finalidad de esta acción cautelar.

Tercero: Que, en sus respectivos recursos, los apelantes denuncian la ilegalidad y arbitrariedad del anotado dictamen sobre la base de cinco alegaciones principales: a) la irregular aplicación retroactiva de la Circular N° 203 (DDU 313) de la División de Desarrollo Urbano, cuestión que infringiría lo dispuesto en el



artículo 52 de la Ley N° 19.880; b) la vulneración al principio de congelamiento normativo urbanístico; c) el acto confunde los conceptos de "cambio normativo" con un mero cambio de criterio de la DDU; d) el recurrido se habría extralimitado en sus atribuciones, infringiendo el artículo 6 de la Ley N° 10.336, erigiéndose en una comisión especial; e) el dictamen vulnera los principios de confianza legítima y los derechos adquiridos de buena fe respecto de anteproyectos aprobados con antelación a la dictación de la Circular N° 203 (DDU 313).

Cuarto: Que el Dictamen N° 27.918 de 12 de noviembre de 2018 de la Contraloría General de la República, en lo que interesa al recurso, establece lo siguiente:

1.- La emisión de la Circular N° 203 de 16 de mayo de 2016 (DDU 313) no constituye un cambio normativo, sino que responde al ejercicio de una atribución que el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) confiere al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la División de Desarrollo Urbano, en orden a impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esa Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, mediante circulares;

2.- Entre los caracteres propios de las Circulares cabe destacar su obligatoriedad y aplicación general;



3.- La facultad de impartir instrucciones que la ley ha conferido a la DDU comprende la atribución de fijar el sentido y alcance de la LGUC y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), interpretación que en el caso de la Circular N° 203 (DDU 313) no ha merecido reproche de juridicidad por parte de la entidad de control; y

4.- Tratándose de permisos de edificación otorgados en virtud de anteproyectos aprobados por la DOM con anterioridad a la Circular N° 203 (DDU 313) y respecto de edificaciones que contemplaron sistema de agrupamiento continuo, se debe concluir que éstos fueron emitidos en contravención a la normativa aplicable, por lo que es deber del Municipio de Estación Central dar cumplimiento al Dictamen N° 44.959 teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares.

Quinto: Que la Constitución Política de la República, en su artículo 98, encomienda a la Contraloría General de la República ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración del Estado. De la misma forma, la Ley de Organización y Atribuciones del ente contralor N° 10.336, cuyo Texto Refundido fue fijado por el Decreto 2.421 del Ministerio de Hacienda de 1964, en su artículo 1° establece la órbita general de sus atribuciones, entre las



cuales se encuentra desempeñar todas las funciones que le encomiende esa ley y las demás disposiciones legales.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades en su inciso primero dispone: "Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia". El artículo 52 agrega: "En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control".

Sexto: Que, conforme a las normas transcritas, el mandato constitucional es claro y categórico. La Contraloría General de la República está obligada a examinar la legalidad de los actos que dicten los órganos que forman parte de la Administración del Estado, emitiendo pronunciamientos que se manifiestan en la forma de dictámenes.

En la dogmática, el dictamen ha sido definido como "*el informe en Derecho o interpretación jurídica emanada de la Contraloría General de la República sobre materias que son de su competencia. A través del dictamen, el Contralor*



resuelve consultas jurídicas formuladas por los propios órganos de la Administración del Estado, por un funcionario o por un particular. Estos informes constituyen verdaderas interpretaciones de la ley, respecto de la forma en que ésta debe ser entendida, son instrucciones para los jefes de servicios y fiscales, y, por tanto, vinculantes" (Bermúdez Soto, Jorge. "Derecho Administrativo General". Legal Publishing Chile, pág. 403).

En consecuencia, el dictamen constituye una interpretación jurídica vinculante para la Administración del Estado y, para el caso concreto y ante la petición del Municipio de Estación Central y de otros interesados, la Contraloría está autorizada para emitirlos a propósito de este deber de comprobación. En otras palabras, la recurrida se ha limitado a ejercer sus facultades en situaciones en las que ha sido expresamente requerida.

Séptimo: Que, para resolver la controversia puesta en conocimiento de esta Corte, además resulta útil considerar la normativa que a continuación se transcribe.

El artículo 1° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone: "Las disposiciones de la presente ley, relativas a planificación urbana, urbanización y construcción, y las de la Ordenanza que sobre la materia dicte el Presidente de la República, regirán en todo el territorio nacional". A su turno, el artículo 2° prescribe:



“Esta legislación de carácter general tendrá tres niveles de acción:

La Ley General, que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.

La Ordenanza General, que contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los standards técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos.

Las Normas Técnicas, que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la Ordenanza General. Las normas técnicas de aplicación obligatoria deberán publicarse en internet y mantenerse a disposición de cualquier interesado de forma gratuita”.

A su vez, el inciso primero del artículo 4° prescribe que: “Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las



que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial".

El artículo 5° dispone: "A las Municipalidades corresponderá aplicar esta ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos, debiendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones, norma que se reitera en el artículo 3 letra e) de la Ley N° 18.695, la de "Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo"

Por su parte, el artículo 116 preceptúa, en lo que interesa al recurso, que: "La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General. El inciso



sexto agrega: "El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas". A su turno, el inciso séptimo señala: "Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección".

Octavo: Que, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 1.1.2 de la OGUC, el anteproyecto de una obra de edificación constituye una etapa previa a la solicitud de permiso de edificación, mediante la cual el interesado manifiesta a la DOM una idea de proyecto con el propósito de verificar la normativa que le afecta, el cual solo ha de ser aprobado si los antecedentes presentados cumplen con las normas urbanísticas que le son aplicables establecidas en la LGUC, en su Ordenanza General y en los Instrumentos



de Planificación Territorial (IPT). Luego, el anteproyecto aprobado "para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, mantendrá su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del Instrumento de Planificación Territorial respectivo y de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado", durante el periodo de 180 días por regla general o un año, según sea el caso, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1.4.11 de la OGUC.

Ahora bien, el mismo artículo 1.1.2 define el concepto de "Edificación Continua" como aquella "emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y con la altura que establece el instrumento de planificación territorial".

A su turno, el artículo 2.6.1 del señalado texto reglamentario, dispone en el primero de sus incisos que el agrupamiento de los edificios se determinará en los Planes Reguladores Comunales o Planes Seccionales y estará destinado a definir las alternativas de emplazamiento de éstos dentro de un predio, añadiendo en el siguiente de sus apartados que, para tal propósito, se distinguen tres tipos de agrupamiento de edificaciones: aislada, pareada y



continua, concluyendo, en el último inciso que, en los casos en que el Plan Regulador Comunal o Seccional no consulte disposiciones sobre los sistemas de agrupamiento de las construcciones, éstas serán de libre determinación.

Noveno: Que, asentado el marco normativo, se hace necesario recordar que esta Corte ha validado la interpretación contenida en la Circular N° 203 (DDU 313).

En lo pertinente se ha establecido que: *"La Circular N° 203 dictada con fecha 16 de mayo de 2016 (DDU 313/2016), es el resultado del ejercicio de las facultades que el artículo 4° de la LGUC entrega al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la División de Desarrollo Urbano, para impartir -mediante circulares- las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de dicha Ley y de su Ordenanza General. Así pues, a través de ella la DDU instruye acerca de la aplicación de los artículos 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC cuando no se establecen normas para la edificación continua.*

Sobre el particular, el artículo 1.1.2 de la OGUC define el concepto de "Edificación Continua" como aquella "emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y con la altura que establece el instrumento de planificación territorial.



A su turno, el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, dispone en el primero de sus incisos que el agrupamiento de los edificios se determinará en los Planes Reguladores Comunales o Planes Seccionales y estará destinado a definir las alternativas de emplazamiento de éstos dentro de un predio, añadiendo en el siguiente de sus apartados que, para tal propósito, se distinguen tres tipos de agrupamiento de edificaciones: aislada, pareada y continua, concluyendo, en el último inciso que, en los casos en que el Plan Regulador Comunal o Seccional no consulte disposiciones sobre los sistemas de agrupamiento de las construcciones, éstas serán de "libre determinación".

Lo expuesto reviste la máxima relevancia puesto que demuestra que el anteproyecto de la actora jamás pudo ser aprobado por el Director de Obras Municipales en las condiciones propuestas por el titular, toda vez que no se ajustaba a la normativa urbanística, considerando que no existe una norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, en circunstancias que la aplicación de este tipo de agrupamiento de edificación, exige que concurren los elementos que son inherentes a su definición, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2 de la OGUC, siendo indudablemente uno de ellos "la altura que establece el



instrumento de planificación". Ahora bien, el titular del anteproyecto de edificación sostiene que, ante la ausencia de la norma de planificación territorial que defina de manera explícita la limitación de la altura en los casos de edificación continua, es el desarrollador inmobiliario quien la determina en libertad, pues así se dispone en el inciso final del artículo 2.6.1 de la OGUC.

Sin embargo, sobre la base de una interpretación armónica y sistemática entre la conceptualización de "Edificación Continua" que establece el artículo 1.1.2 de la OGUC y la "libre determinación" a que alude el artículo 2.6.1 del mismo texto normativo, no puede sino concluirse que la mentada libertad para el titular del proyecto, opera para los tres sistemas de agrupamiento, esto es, aislada, pareada y continua, en la medida que concurren las particularidades que son esenciales en cada uno de ellos, de tal suerte que, en caso de que en una zona determinada no se encuentre bajo el alero de una norma urbanística relativa a la altura máxima permitida, como ocurre en la especie, no será posible aplicar el sistema de edificación continua que propone el titular del anteproyecto de edificación, en tanto, tal como se adelantó, este tipo de agrupamiento, por definición, exige la determinación de aquélla en el instrumento de planificación territorial. De otro lado, es claro que la "libre determinación" mencionada



en la OGUC, no puede sino ser concebida como la autonomía del desarrollador inmobiliario de adoptar cualquiera de los tipos de agrupamiento que propone la ley, siempre y cuando ello se ajuste a las condiciones contempladas para cada uno de éstos en la OGUC y en los respectivos IPT” (CS roles N°s. 5468, 5470, 7338 y 7557, todos del año 2018).

Décimo: Que el Dictamen impugnado no ha infringido el artículo 52 de la Ley N° 19.880, desde que el Contralor General de la República no ha dispuesto la aplicación retroactiva de éste como tampoco de la Circular N° 203 (DDU 313) de 16 de mayo de 2016, sino que -en uso de sus atribuciones interpretativas- ha señalado que la intangibilidad de los anteproyectos de edificación aprobados conforme a las condiciones urbanísticas vigentes a la época de su otorgamiento, sólo adquiere relevancia tratándose de un cambio normativo en la preceptiva, cuyo no es el caso, toda vez que el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones permanece inalterado.

Undécimo: Que, en cuanto a la interpretación relativa al artículo 6, inciso tercero, de la Ley N° 10.336, este dispone que: “La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las



atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”.

La prohibición contenida en la disposición antes transcrita no afecta a la situación materia del presente recurso de protección, por cuanto ella debe entenderse que se refiere sólo a materias específicas que están siendo discutidas en un juicio determinado -cuyo no es el caso de autos- y a aquellas en que la ley expresamente indica que deben ser resueltas únicamente por los tribunales, como por ejemplo en materia de reclamo del monto provisional de una expropiación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ley N° 2.186, que entrega a los tribunales la determinación definitiva del monto y en que la Contraloría no podría informar frente a un reclamo de un expropiado, por ser un asunto “propriadamente de carácter litigioso”. (CS Rol N° 2791-2012).

Duodécimo: Que, asimismo, corresponde desestimar la alegación relativa a que en el Dictamen N° 27.918 la Contraloría General de la República se habría excedido en sus atribuciones al ordenar la invalidación de determinados permisos de edificación, pues de la sola lectura del acto impugnado se desprende que lo instruido a la Dirección de Obras de la Municipalidad de Estación Central es dar cumplimiento al Dictamen N° 44.959, “teniendo en consideración lo prescrito en el artículo 53 de la Ley N°



19.880 sobre la invalidación administrativa de actos irregulares", esto es, se imparte al señalado ente edilicio la instrucción de atender a la norma legal precitada, pero no la de invalidar permiso alguno, puesto que la potestad de invalidación se encuentra radicada en la Administración activa. Dicho de otro modo, no puede estimarse ilegal o arbitrario que el órgano de control instruya a la Dirección de Obras el inicio de un procedimiento de invalidación en los términos del artículo 53 de la Ley N° 19.880, pues para la Administración no es obligatorio que el procedimiento termine en un acto de invalidación, siendo evidente que ello dependerá de los antecedentes del caso concreto.

Cabe tener presente el escrito de fecha 2 de mayo del año en curso del Consejo de Defensa del Estado (folio N° 59.706-2020), no contradicho por los recurrentes y terceros coadyuvantes e independientes, en el cual se consigna que de un total de nueve permisos de edificación señalados por los actores en sus respectivos libelos, ocho de ellos habrían sido objeto de un procedimiento de invalidación llevados a cabo por la DOM de Estación Central, la que no invalidó los referidos permisos; en tanto respecto del permiso de edificación N° 171 de 19 de noviembre de 2015, el procedimiento de invalidación nunca se inició.

En la misma presentación se alude a que dos permisos de edificación que inciden en estos autos (N° 26 de 6 de



marzo de 2018 y N° 77 de 16 de mayo de 2017) otorgados a Inmobiliaria Placilla 2017 S.A. y a Inmobiliaria Placilla SpA, respectivamente, fueron objeto de invalidación por parte de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Estación Central, decidiendo los titulares afectados (terceros independientes en este recurso de protección) entablar reclamo de ilegalidad, procesos jurisdiccionales que están pendientes de resolución.

Décimo tercero: Que, finalmente, en relación con la supuesta infracción de los principios de confianza legítima y derechos adquiridos de buena fe, sólo cabe mencionar que los permisos de edificación fueron concedidos después de la emisión de la Circular N° 203 (DDU 313), razón por la cual no es dable entender que se hayan vulnerado.

Décimo cuarto: Que, de lo antes razonado, es posible concluir que la actuación que se reprocha a la recurrida no es ilegal, desde que ésta se ha limitado a ejercer las atribuciones y a cumplir las funciones que le asignan la Constitución Política de la República y las leyes, y tampoco es arbitraria, toda vez que se circunscribe a la interpretación y aplicación de los preceptos que regulan la normativa urbanística, en relación con la naturaleza jurídica de la Circular N° 203 (DDU 313), estando el acto administrativo debidamente fundado, conforme con lo exigido por los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880.



Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se confirma** la sentencia apelada de nueve de marzo de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra Sra. Sandoval.

Rol N° 39.587-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sra. Leonor Etcheberry C. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Abogados Integrantes Sr. Lagos y Sra. Etcheberry por estar ausentes. Santiago, 26 de octubre de 2020.



En Santiago, a veintiséis de octubre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

